

---

# Leyes y reformas educativas: consideraciones sobre sus actores

*Educational acts and reforms: some thoughts about their actors*

Alejandro Tiana Ferrer  
UNED

Recibido enero 2018  
Aceptado abril 2018

## Resumen

Es frecuente que las leyes de educación se conozcan por el nombre de los ministros bajo cuyo mandato fueron aprobadas. Sin embargo, esta identificación no deja de ser engañosa, pues en un proceso de transformación legal o de reforma educativa son muchas las personas y los grupos que participan, cada uno de ellos con su posición particular, sus intereses propios y diferente grado de influencia. El análisis de quiénes son los actores que toman parte en estos procesos y cómo participan resulta de gran interés para conocer la dinámica que subyace a los procesos de construcción de las políticas públicas. En este trabajo se aborda el análisis de los actores que participan en los procesos de elaboración, aprobación y desarrollo de las leyes educativas con pretensión transformadora. Para ello se recurre a fuentes disponibles sobre ese asunto, así como a la experiencia personal del autor, en tanto que actor directo en el caso de la Ley Orgánica de Educación (LOE), aunque adoptando las cautelas necesarias para impedir un sesgo en la interpretación.

**Palabras clave:** política de la educación, reformas educativas, leyes educativas, Ley Orgánica de Educación, sistema educativo español, actores educativos.

## Referencia:

Tiana Ferrer, A. (2018). Leyes y políticas educativas. Consideraciones sobre sus actores. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 89-102.

## Abstract

Educational acts are frequently known or referred to by the name of the ministers in whose period they were passed. Nevertheless, this kind of recognition may be misleading, because in a process of changing a law or starting an educational reform, many persons and groups are involved, each one occupying its specific position, having its own interest and exerting a different degree of influence. The analysis of who are the actors taking part in those exercises and how they participate has a great interest for exploring the dynamics underlying the processes of public policymaking. In this paper the analysis of the actors taking part in processes of designing, passing and developing educational acts with an ambition to transform practice is dealt with. For doing it, different available sources are used, as well as the personal experience of the author, involved as a direct actor in the case of the *Ley Orgánica de Educación (LOE)*, but adopting the necessary caution to avoid a bias in interpretation.

**Key words:** educational policy, educational reforms, educational acts, *Ley Orgánica de Educación*, Spanish education system, educational actors.

## **INTRODUCCIÓN: DE LA LEY MOYANO A LA LEY WERT (PASANDO POR ALGUNAS OTRAS)**

Ley Moyano, ley Villar, ley Wert: al hablar de las leyes educativas del pasado resulta frecuente referirse a ellas con el nombre de los ministros que las impulsaron o bajo cuyo mandato fueron aprobadas. Es así como se han conservado en la memoria colectiva los apellidos de ministros como Claudio Moyano, José Luis Villar Palasí o José Ignacio Wert. Sin embargo, otros no menos importantes, como el Conde de Romanones, Joaquín Ruiz-Giménez o José María Maravall, continúan siendo poco conocidos para los no especialistas. Tampoco los nombres de algunos grandes reformadores, como Antonio Gil de Zárate, Pablo Montesinos, Rodolfo Llopis o Ricardo Díez-Hochleitner, han tenido su sitio propio en la memoria colectiva, pese a sus destacadas contribuciones al desarrollo del sistema educativo español. Y conviene así mismo recordar que otras leyes no han quedado asociadas al nombre de sus promotores, como es el caso de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) o la Ley Orgánica de Educación (LOE), por no hablar sino de algunas recientes.

El énfasis puesto en los nombres de los máximos responsables políticos de la promulgación de algunas leyes no hace justicia a la implicación de una diversidad de personas y grupos en su elaboración y aprobación. Incluso puede inducir a algún espejismo, como identificar la autoría de una determinada ley con el ministro que la promovió o considerar que fue quien más influyó en ella. Entiéndaseme bien: no estoy defendiendo que no exista dicha conexión, que resulta evidente para cualquier observador, sino afirmando que la autoría de las leyes es algo más complejo, que merece la pena ser analizada para entender la dinámica política subyacente a esos procesos. Y este análisis nos enseña además muchas cosas sobre la política de la educación en términos generales, por cuanto nos ayuda a desentrañar los mecanismos, las estrategias, las dinámicas y las vicisitudes que experimentan los procesos de producción de políticas públicas.

En consonancia con estas observaciones iniciales, el propósito de este artículo consiste en analizar quiénes son los actores que intervienen en la producción de las leyes y las reformas educativas. Para ello exploraré qué constelación de personas y grupos intervienen en esos procesos, qué intereses representan, quiénes son incluidos y excluidos en los mismos, qué relaciones se establecen entre ellos, cómo se percibe su participación y cómo inciden todos ellos en el resultado final del proceso. Para llevar a cabo tal análisis utilizaré dos tipos de fuentes. Por una parte, recurriré a los trabajos y las publicaciones más relevantes que han aparecido sobre esos asuntos, aunque debo adelantar que no son excesivamente abundantes. Por otra parte, recurriré a la experiencia personal adquirida mediante la participación en la elaboración, aprobación y aplicación de la LOE entre 2004 y 2008, años en que participé en la construcción de la política educativa desde el Ministerio de Educación y Ciencia. No es esta la primera vez que adopto este enfoque para abordar este tema. Lo hice por primera vez en el libro *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación* (Tiana Ferrer, 2009) y más recientemente en el

artículo “¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo se hace una ley realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006” (Tiana Ferrer, 2016)<sup>1</sup>.

No se me escapan los riesgos que encierra el recurso a fuentes autobiográficas en la investigación histórica, derivados fundamentalmente del sesgo que puede introducir la inevitable subjetividad de quien es al mismo tiempo analista y participante en los hechos analizados. Como bien afirma Antonio Viñao,

la memoria no es un espejo, sino un filtro, y lo que sale, a través del filtro, no es nunca la realidad misma, sino una realidad siempre recreada, reinterpretada y a veces, incluso, consciente o inconscientemente imaginada hasta el punto [de] que puede llegar, en la mente del que recuerda, a sustituir, con ventaja, a lo realmente acaecido (Viñao, 1999, p. 225).

Por lo tanto, el hecho de que el analista sea al mismo tiempo parte en el análisis, como aquí ocurre, introduce una especial complejidad, por cuanto puede fácilmente caerse en prácticas rechazables como el embellecimiento, la selección, la justificación, el olvido o incluso la falsificación. La historiografía muestra múltiples ejemplos de tales problemas metodológicos, que no podemos obviar. El modo de hacer frente a estos riesgos consiste básicamente en hacer explícitas las condiciones en que se produce la intervención del autor-observador en los procesos descritos y la posición que en ellos ocupa, de tal modo que el lector pueda adoptar los filtros que estime necesarios. Ese es el enfoque que aquí aplico, intentando que el lector no se vea inducido a interpretaciones predeterminadas y pueda adoptar sus propias cautelas. Espero lograrlo de un modo razonable.

## ***SOBRE LAS LEYES Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS COMO OBJETO DE ESTUDIO***

He comenzado haciendo referencia a los títulos y autores de algunas leyes educativas, pero hay que reconocer que a lo largo de nuestra historia contemporánea se han aprobado un elevado número de ellas y no todas han tenido la misma relevancia ni incidencia. Aunque el proceso de elaboración y aprobación de normas de diverso tipo y alcance resulta siempre revelador y digno de análisis, aquí quiero centrarme en la dinámica inherente a las leyes que han pretendido incidir en la ordenación educativa y en la práctica escolar, sin limitarse simplemente a regular algunos aspectos concretos. Al tratarse de ejercicios ambiciosos, su dinámica resulta compleja y su análisis, interesante. Por ese motivo he hecho referencia en el título tanto a leyes como a reformas educativas, aun siendo plenamente consciente de que no se pueden considerar términos sinónimos, e incluso de que la yuxtaposición de ambos puede generar algunos equívocos.

---

<sup>1</sup> En el último de estos trabajos señalaba que “soy plenamente consciente de que la información procedente de los participantes (como es mi caso) en un proceso como el que aquí se aborda debe ser tratada con cautela y por lo tanto invito a los lectores a contrastarla con otros análisis y testimonios, algunos de los cuales serán citados en estas páginas” (p. 72), observación también plenamente válida en esta ocasión.

La literatura sobre las reformas educativas es abundante y trata aspectos muy diversos: su tipología y conceptualización (Levin, 2001), su historia en contextos relevantes (Tyack & Cuban, 1996; Varela, 2007), su sociología política (Popkewitz, 1994), los problemas que afrontan y las conducen con frecuencia al fracaso (Sarason, 2003), o la compleja conexión que mantienen con la política educativa y la práctica escolar (Elmore, 2004; Gimeno Sacristán, 2006), por no citar sino algunos aspectos y fuentes significativas. No es mi intención adentrarme aquí en ese campo de estudio, pues desborda los propósitos de este trabajo, pero no quiero dejar de mencionar la imprecisión con que suele utilizarse el término *reforma*, más frecuentemente objeto de programas o discursos político-pedagógicos que de análisis conceptuales rigurosos.

Uno de los esfuerzos más sistemáticos por delimitar las reformas educativas y analizar su realidad fue emprendido hace algunos años por Francesc Pedró e Irene Puig. En una obra dedicada a ese asunto, señalaban que dicho término “se acostumbra a utilizar de forma vaga e imprecisa para sugerir la necesidad de un cambio profundo que ha de ser el resultado de un proceso político con importantes implicaciones en la distribución de poder y de los recursos materiales” (Pedró y Puig, 1998, p. 44). Con el ánimo de definirlo de un modo más preciso, afirmaban que:

Una reforma es, pues, una alteración fundamental de las políticas educativas nacionales que, a su vez, comporta cambios en todas o algunas de las esferas siguientes:

1. El gobierno y la administración del sistema escolar en su conjunto o de las escuelas.
2. La organización y estructuración en niveles, etapas o ciclos del sistema escolar [...].
3. La financiación del sistema escolar [...].
4. El currículum [...];
5. El profesorado, su formación, selección y evaluación.
6. La evaluación de los resultados del sistema escolar.

(Pedró y Puig, 1998, pp. 44-45).

Siguiendo la vía así trazada, Antonio Viñao aportaría posteriormente una distinción interesante entre el cambio planificado y organizado (reformas) y el que se produce de manera menos sistemática (innovaciones). Las reformas, que define como “intentos de transformación o cambio educativo generados e impulsados desde los poderes públicos” (Viñao, 2006, p. 43), pueden ser estructurales, curriculares, organizativas o político-administrativas, pueden afectar a diversos elementos del sistema educativo (gobierno y administración, estructura, financiación, profesorado, evaluación), pero en todo caso están siempre promovidas por instancias políticas, representan esfuerzos planificados y tienen una concepción finalista, con unos objetivos políticos expresos (junto a otros tácitos o implícitos). Por su parte, las innovaciones, aunque también sean intencionales, suelen promover cambios más concretos y generalmente limitados al currículum, las estrategias de enseñanza y aprendizaje, la evaluación y la organización escolar, y están generadas a partir de la detección de necesidades o problemas planteados en la práctica

educativa, surgiendo por iniciativa individual, de instituciones concretas o de grupos de docentes (Viñao, 2002, pp. 87-90). Así pues, se trata de dos fenómenos distintos y no relacionados de manera unívoca, pues puede haber reformas que impulsen las innovaciones o se apoyen en ellas, mientras que otras tienden a inhibirlas o les dan la espalda. Esta distinción nos ayuda a orientarnos en este campo y a establecer criterios para seleccionar nuestro objeto de estudio.

Son estas consideraciones las que justifican la decisión aquí adoptada de tomar como objeto de análisis aquellas leyes que están ligadas a proyectos de reforma educativa, que forman parte de tales intentos de transformación educativa promovidos por los poderes públicos. La LOE tiene precisamente ese carácter, por lo que las referencias personales que se hacen encajan con el propósito explicitado.

### ***SOBRE LOS ACTORES CENTRALES DE LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN***

Una vez descartada la asociación directa de la autoría de leyes como las mencionadas con la máxima autoridad ministerial que las promueve o ampara, se nos plantean varias cuestiones: identificar quiénes son los actores que participan realmente en estos procesos, analizar en qué posición se sitúan y qué papel desempeñan, y desvelar qué relaciones se establecen entre ellos. En realidad, la elaboración de un proyecto de transformación educativa de cierta complejidad (adopte o no la forma de una ley, aunque generalmente ese sea el caso) implica la participación de una diversidad de personas y grupos, cada uno de ellos con su perspectiva singular, su bagaje técnico y político específico y sus propios intereses. El análisis de dicha constelación de actores y de su dinámica interna resulta en consecuencia de gran interés.

Un primer elemento que se debe tomar en consideración consiste precisamente en la existencia o la ausencia de un equipo responsable de la concepción y la conducción del proceso en términos generales. Se trata de un asunto digno de la mayor atención, puesto que guarda estrecha relación con aspectos tales como la coherencia del proyecto, la solidez de su sustentación o la consistencia de su aplicación.

De acuerdo con mi propia experiencia y la de otros actores que han participado en iniciativas similares, es este un asunto de la máxima importancia. A nadie se le escapa que hemos vivido procesos de este tipo en España que han contado con equipos bien perfilados y compactos, mientras que en otros casos no ha sido así o, al menos, desconocemos si los ha habido. Entre los primeros se puede citar la Ley General de Educación de 1970, sobre cuyos actores centrales nos han dejado testimonios valiosos Ricardo Díez-Hochleitner, su cabeza visible, (Díez-Hochleitner, 1992) y José Blat Gimeno, quien desvelaría quiénes fueron los autores del *Libro Blanco* de 1969 (Blat Gimeno, 1992). Es también el caso de algunas reformas emprendidas durante el ministerio de José María Maravall, como la elaboración y aplicación de la LODE (Pérez Galán, 2001) o la reforma experimental de las enseñanzas medias (Menor y Moreiro, 2010). Y es así mismo el caso de la LOGSE, aunque no haya sido narrado de una forma tan sistemática

como los anteriores. Por el contrario, en lo que se refiere a la LOCE y la LOMCE, continúan siendo desconocidos los autores reales de los proyectos legislativos y de su desarrollo posterior, sin que se aprecie la existencia de un equipo estable y consistente al frente de los mismos.

El primer tipo de procesos mencionados se caracteriza por la existencia a su frente de un equipo responsable básicamente homogéneo, con permanencia a lo largo del proceso y cuya dirección ostenta alguna personalidad conocida y reconocida, como ha podido ser el caso de Ricardo Díez-Hochleitner, José Torreblanca, José Segovia, Alfredo Pérez-Rubalcaba o Álvaro Marchesi. En algunas ocasiones, el propio ministro tomó parte activa en dichos procesos, mientras que en otras delegó o confió en alguno de sus colaboradores cercanos para llevar adelante la tarea, reservándose generalmente la tarea de impulso político y la supervisión de su desarrollo.

En el caso de la LOE, también existió un equipo de dimensiones reducidas que se hizo responsable de la dirección del conjunto del proceso, desde la elaboración del primer documento de propuestas para el debate hasta el desarrollo normativo posterior, pasando por la elaboración y negociación del texto legal, como he expuesto en otro lugar (Tiana Ferrer, 2009, p. 194). Dicho equipo realizó las primeras propuestas (tanto de contenido como de estrategia) para afrontar la transformación prevista, las presentó y coordinó con otras autoridades ministeriales (la propia ministra, el subsecretario) y políticas (los órganos de dirección del PSOE y del grupo parlamentario socialista, el gabinete de la Presidencia del gobierno), las revisó y convirtió en un texto de propuestas para el debate y, tras la realización de este, redactó un proyecto de texto legal articulado, lo negoció con agentes sociales y representantes autonómicos, apoyó la subsiguiente negociación política y parlamentaria, y finalmente abordó su desarrollo normativo y su aplicación. Sin duda, el trabajo de dicho equipo resultó fundamental para proporcionar coherencia al proyecto, adquirir las claves necesarias para negociarlo, y diseñar la estrategia más adecuada para conseguir su aprobación y llevar a cabo posteriormente su aplicación. De la experiencia adquirida en ese proceso deriva mi convicción en la necesidad, a la hora de abordar cualquier tipo de proyecto que aspire a ser transformador y que presente dificultad, de contar con un equipo de dirección bien trabado y articulado, sólido en términos intelectuales, políticos y técnicos, con perspectivas plurales pero cohesionado, abierto a la crítica y a la reconsideración de las posiciones iniciales y con buena capacidad de trabajo. Se trata de requisitos difíciles de cumplir en su totalidad, pero, cuantos más se cumplan, mayores serán las posibilidades de éxito en la iniciativa emprendida.

Ahora bien, siendo crucial el trabajo de dicho equipo nuclear, se debe subrayar que su trabajo no se produce en el vacío, sino que es (y debe ser) siempre apoyado por un equipo más amplio, cuya actuación resulta igualmente fundamental. Como también he tenido ocasión de señalar, los procesos de transformación legal presentan en la actualidad una notable complejidad técnica y administrativa, más allá de la estrictamente política (Tiana Ferrer, 2016). Así, la construcción de políticas públicas está hoy basada en la aplicación de un conjunto de instrumentos y procedimientos bastante sofisticados que

requieren una atención cuidadosa. Detrás de las decisiones adoptadas suelen encontrarse una multiplicidad de informes (preceptivos o no, vinculantes o no) sobre distintos asuntos, diagnósticos de carácter político o académico, documentos de toma de posición de los agentes implicados, estudios comparativos nacionales e internacionales, análisis de posibles alternativas o recopilación sistemática de datos diversos. Su recogida, manejo y análisis implican la participación de una multiplicidad de actores, de manera general (aunque no necesariamente) integrados en los ministerios, gabinetes políticos y organismos más directamente implicados con los asuntos que se abordan. Podríamos decir que todos esos actores componen un segundo círculo más amplio, generalmente no tan trabado como el central, pero no menos influyente. En este espacio se sitúan muchos de los colaboradores más destacados de los procesos de reforma, a los que prestan su conocimiento, su experiencia, sus competencias y su bagaje acumulado (tanto de conocimientos y habilidades como de imagen o capacidad de influencia).

A los dos grupos anteriores habría que añadir un tercero, que ocupa una posición similar al segundo, aunque sus componentes suelen limitar su actuación a un ámbito específico o actuar de manera esporádica o concentrada en periodos concretos. Podría citar como ejemplo dos tipos de participantes muy característicos que actuaron durante la elaboración de la LOE. En primer lugar, habría que mencionar la participación de un grupo bastante numeroso de especialistas en las diversas áreas del currículo, procedentes unos de centros educativos de los diversos niveles y otros del medio universitario o la inspección educativa, así como de diferentes comunidades autónomas. Fueron en conjunto los responsables de la concreción curricular, si bien la tarea de coordinación y dirección recayó en personas del equipo ministerial, encabezadas por la directora general Marian Ozcáriz. De ese modo, se intentó ligar lo más posible la definición del currículo a la experiencia y la práctica real del profesorado. En segundo lugar, hay que hacer referencia a la participación de un grupo de docentes universitarios, procedentes de facultades de Educación o escuelas de Formación del profesorado, que tomaron parte activa en la definición del nuevo modelo de formación inicial docente (incluidos los nuevos grados y máster), aunque nuevamente bajo la coordinación del director del Instituto Superior de Formación del Profesorado (ISFP), Antonio Moreno. Todos ellos tuvieron una participación destacada en estos campos, si bien fue limitada en el tiempo y en el alcance. Aunque sea de pasada, conviene señalar que hubo algunos especialistas reconocidos que fueron invitados a participar en el proceso y que excusaron su contribución, por preferir mantener una posición de “independencia crítica”, como ellos mismos manifestaron. Tras tal decisión y la imposibilidad de contar con sus aportaciones se adivinaban razones de política general, desacuerdos o recelos, no siempre explícitos, pero que parece ser que aconsejaban tal retraimiento. En cualquier caso, echamos en falta su colaboración.

La composición de esos equipos, tanto el central como el más amplio, requiere especial cuidado, aunque hay que reconocer que no existen reglas fijas ni protocolos estrictos para completarlos. Basándome en mi propia experiencia, contrastada con algunas otras, me atrevería a señalar que un aspecto fundamental consiste en el logro de una adecuada

combinación de habilidades y de competencias técnicas, políticas y personales por parte de sus miembros. Entre ellas subrayaría algunas como la autoridad y el reconocimiento profesional, el conocimiento detallado de los diversos niveles del sistema educativo, suficiente experiencia en la administración educativa, haber desarrollado el ejercicio efectivo de la docencia en algún momento de su trayectoria profesional, buena capacidad de interlocución política, sindical o asociativa, poseer habilidades de comunicación oral y escrita, conocimiento del entorno internacional, independencia de criterio y capacidad crítica. No quiere decir que todos los miembros posean todos esos rasgos, pero sí se debe asegurar que están presentes en dosis suficientes. Junto a esos rasgos personales, habría que añadir la procedencia de los miembros de los equipos de una diversidad de campos (como la administración, la docencia o los movimientos asociativos) y de diferentes comunidades autónomas, su pertenencia a diversos cuerpos docentes y funcionariales, y la existencia de una variedad de sensibilidades políticas y sindicales.

Como señalaba más arriba, no existen criterios únicos ni unánimes para componer tales equipos, pero eso no obsta para reconocer la importancia de acertar en la tarea. Como también he señalado en otro lugar, la identificación de las sinergias y de las contradicciones internas en estos equipos contribuye a explicar algunas fortalezas o debilidades de las políticas adoptadas, como en nuestro caso fue la reforma incompleta de la formación inicial del profesorado (Tiana Ferrer, 2016). Querría destacar aquí la necesidad de que dichos equipos mantengan una coherencia en los aspectos fundamentales, al tiempo que reflejan la diversidad interna del campo en el que se trabaja y de sus actores. Al contrario de lo que algunos pueden pensar, la concordancia excesiva puede derivar en una ceguera ante puntos de vista e intereses diferenciados, que antes o después se manifestarán y provocarán riesgos para el éxito de la iniciativa.

### **ACERCÁNDOSE A LOS ACTORES DISTANTES**

Uno de los problemas más relevantes que afrontan los procesos de reforma educativa consiste en conseguir la necesaria articulación entre la propuesta legal y su traducción en la práctica escolar. Se trata de un asunto bien estudiado y sobre el que se han publicado trabajos de gran interés, algunos de los cuales han realizado valiosas aportaciones. El análisis de la interrelación entre la norma y la práctica ha llevado, por ejemplo, a proponer nuevos conceptos, como el de *cultura escolar*, que pone el énfasis en las continuidades que se producen en la vida de las escuelas a pesar de los cambios (en última instancia, discontinuidades) que proponen los planes de reforma.

El concepto de cultura escolar resulta de gran utilidad para entender la dinámica de los procesos de cambio en el ámbito escolar. Para Viñao, que ha analizado y sintetizado las propuestas de otros autores, la cultura escolar “estaría constituida por un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de instituciones educativas” (Viñao, 2002, p. 73).

Sus rasgos característicos serían su continuidad y persistencia en el tiempo, su institucionalización y una relativa autonomía. Esta cultura escolar, que permanece en el tiempo, estaría conformada por varios elementos: los actores del sistema (docentes, familias, estudiantes, otro personal); los discursos, lenguajes, conceptos y modos de comunicación; los aspectos organizativos e institucionales; y la cultura material de la escuela. De algún modo, es un elemento que tiende a asegurar la continuidad en la vida y la práctica cotidiana de las escuelas.

En realidad, más que hablar de cultura en singular, habría que hacerlo de culturas, en plural, puesto que pueden identificarse varias (o al menos, varios componentes singularizados). Agustín Escolano habla de tres ámbitos diferenciados dentro de la cultura escolar: el primero se refiere a la “cultura empírico-práctica que han construido los enseñantes en el ejercicio de su profesión y que se transmite por diversos mecanismos en las relaciones que se dan dentro de la vida cotidiana de las instituciones”; el segundo está formado por “los saberes que genera la especulación y la investigación [...] y está] ligada al desarrollo del conocimiento experto”; el tercero se asocia “al discurso y a las prácticas de orden político-institucional que se configura en torno a los sistemas educativos” (Escolano, 2000, pp.202-203). Los tres interactúan entre sí y las tensiones aparecen cuando se afrontan procesos de cambio intencional que vienen a alterar su equilibrio anterior.

Así pues, entre las reformas y las culturas escolares se promueve una relación dinámica. Como afirma Viñao, “tales reformas afectan, sin duda, a la cultura escolar. Producen efectos queridos, buscados y previsibles. [...] Pero también producen actitudes y movimientos de rechazo, inhibición, adaptación y conformismo formalista, cuando no cinismo, así como otros efectos [...] no queridos o previstos” (Viñao, 2002, p. 94).

El reconocimiento de la existencia de tales componentes de la cultura escolar plantea la necesidad de acercarse en los procesos de reforma a los actores que están normalmente más alejados de los núcleos de decisión, entre los que deben destacarse docentes, familias y estudiantes. Se trata de actores importantes, cuya asunción de los planes de reforma resulta fundamental para lograr el éxito en la iniciativa, pero que muchas veces mantienen una lejanía notable con los reformadores y sus proyectos. Siendo, por tanto, importante lograr tal acercamiento y escuchar su voz, se ha venido recurriendo frecuentemente en las últimas décadas a un mecanismo consistente en la realización de procesos de debate y consulta sobre los planes de reforma (Tiana Ferrer, 2013).

Siguiendo la práctica inaugurada en España con la preparación de la LGE y continuada después con la de la LOGSE, también antes de emprender la elaboración de la LOE se llevó a cabo un debate público sobre las propuestas de reforma. Parte de las actividades previstas tenían un carácter convencional y seguían la senda abierta en 1969: se elaboró un documento de diagnóstico y propuestas (MEC, 2004), se celebraron seminarios y actos públicos, se mantuvieron encuentros y reuniones con asociaciones del mundo educativo, se organizaron debates en diversos órganos de participación y se solicitaron informes a diferentes personas y colectivos. Pero, junto a ello, se intentó aprovechar las

nuevas posibilidades abiertas por las tecnologías de comunicación: se abrió un espacio web específico para el debate y el seguimiento del proceso, se organizaron foros en Internet sobre diversos temas, y se promovió la comunicación mediante mensajes electrónicos.

La participación conseguida por estos medios fue bastante amplia, como pone de manifiesto el volumen de síntesis del debate que se elaboró con ese propósito (MEC, 2005). Se celebraron no menos de 212 reuniones y actos públicos, corriendo el Ministerio de Educación y Ciencia con la organización de 110 de ellos. Se recibieron por vía física o telemática 304 documentos de muy diversos orígenes y unos 46.000 mensajes electrónicos, faxes o cartas. En los seis foros de discusión organizados se registraron unas 21.500 intervenciones. El proceso fue plenamente transparente: todos los documentos recibidos en formato electrónico, independientemente de su enfoque y valoración, se pusieron a disposición de las personas interesadas en ellos en el espacio web habilitado al efecto. Conviene recordar que dicha transparencia no fue posteriormente mantenida en los procesos de consulta (limitada) emprendidos antes de la presentación de la LOCE y la LOMCE.

La valoración de los resultados de este debate público puede hacerse desde dos puntos de vista diferentes y complementarios. Por una parte, resultó muy valioso para recibir comentarios y sugerencias de diversa procedencia, lo que permitió pulsar el estado de la opinión pública, al tiempo que sirvió para conocer, contrastar y discutir la posición mantenida por muchas organizaciones y grupos profesionales acerca de las propuestas planteadas, lo que ayudó considerablemente en la etapa posterior de redacción y negociación del texto legal. Pero, por otra parte, hay que reconocer que, pese al esfuerzo realizado para acercar el debate a los actores distantes, el éxito fue limitado. En efecto, fueron pocos los centros docentes que participaron directamente en el debate o que enviaron sus contribuciones. Siendo este un objetivo explícito y habiendo dispuesto medios tecnológicos que facilitaban la comunicación, esta falta de participación fue valorada negativamente por los responsables del debate. La existencia de una multiplicidad de administraciones educativas responsables de los centros dificultó que el mensaje llegase a cada uno de ellos, pero en cualquier caso hay que señalar esa limitación. Todo ello abunda en la distancia que existe entre la cultura experta o político-institucional y la empírico-práctica, lo que supone un obstáculo para la articulación de la reforma pretendida con la práctica escolar.

### **OTROS ACTORES IMPLICADOS EN EL PROCESO**

Entre el círculo reducido formado por los actores centrales, en sus diferentes categorías y grado de proximidad al núcleo director del proceso, y el espacio en que se ubican los actores distantes a los que se acaba de hacer referencia, hay que identificar un tercer ámbito, en el que se sitúan todos aquellos actores activamente implicados (de uno u otro modo) en el proceso de transformación, aunque ocupando distintas posiciones, defendiendo diferentes intereses y ostentando distinta representación institucional. Se

trata de un conglomerado heterogéneo de personas y grupos, que coinciden no obstante en su implicación y participación activa en el proceso.

Un primer conjunto entre esta categoría de actores es el compuesto por los representantes de las diversas organizaciones educativas, esto es, sindicatos del profesorado, asociaciones de padres y madres, agrupaciones de titulares de centros educativos y asociaciones de estudiantes. Se trata de un conjunto con una notable diversidad interna, diferente capacidad de movilización e influencia, y cuyos intereses están muchas veces contrapuestos o incluso enfrentados. Pero todos ellos comparten su carácter representativo, su presencia (al menos, los más importantes) en órganos tan relevantes como el Consejo Escolar del Estado y los consejos escolares autonómicos, y su frecuente vinculación con otras organizaciones sociales o de otra índole. Todos estos actores suelen adoptar una actitud activa, implicándose en las diferentes fases de los procesos legislativos, aunque su posición concreta pueda ser muy distinta en cada caso.

La participación de estos actores en el proceso de la LOE fue permanente. En primer lugar, se les invitó a emitir su opinión sobre los asuntos sometidos a debate, para lo que recibieron apoyo del Ministerio de Educación y Ciencia. En segundo lugar, organizaron actividades de debate sobre las propuestas presentadas y participaron en las actividades organizadas por otros, lo que ayudó a difundir y discutir el proyecto en general y sus diversos elementos. En tercer lugar, se implicaron en la elaboración del dictamen (preceptivo, aunque no vinculante) que debía presentar el Consejo Escolar del Estado, lo que implicó valiosos procesos de negociación. En cuarto lugar, algunos de ellos actuaron a través de otros organismos, como el Consejo Económico y Social, llevando así el debate educativo a otros foros. Y en quinto lugar, tomaron partido públicamente a favor o en contra de la propuesta legal, incluso mediante manifestaciones y otras medidas de presión, lo que tuvo impacto sobre la opinión pública. Su participación fue siempre importante, ejercieron influencia en el proceso de negociación previo al debate propiamente parlamentario y en algunos casos, como el de la FERE, su posición resultó decisiva para romper el frente opositor a la LOE y hacer posible la negociación. Fue también entre este tipo de actores donde se originó una interesante propuesta de pacto social por la educación, finalmente frustrada.

Un segundo conjunto es el formado por algunos actores capaces de ejercer una influencia destacada en el proceso, en función de su implicación en el mismo. Durante la gestación de la LOE, se pueden citar algunas organizaciones que mantuvieron relaciones estrechas (aunque de distinto tipo) con los actores centrales: sin pretensión de exhaustividad, es el caso de la asociación Atlántida, el colectivo Lorenzo Luzuriaga, algunos movimientos de renovación pedagógica, la Fundación Europea Sociedad y Educación o la Fundación Educación y Ciudadanía. También podrían incluirse en este grupo a algunos organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones que colaboraron activamente en la definición de la nueva materia de Educación para la Ciudadanía, a través de dos comisiones paralelas creadas al efecto (una con órganos de la Administración General del Estado y otra con ONG y asociaciones diversas). Y tampoco se debe obviar el papel que desempeñó otro actor con voluntad de

influencia, la Conferencia Episcopal, con la que mantuvimos varias reuniones, aunque generalmente poco productivas. La contribución de todos ellos fue relevante, si bien en algunos casos adoptó la forma de apoyo genérico a la conducción general del proceso, mientras que en otros se restringió a contribuciones más puntuales y circunscritas a aspectos específicos.

Un tercer grupo es el compuesto fundamentalmente por los actores políticos, entre los que destacan sobre todo los parlamentarios, tanto diputados como senadores. Resulta indudable que su contribución es siempre decisiva, puesto que a ellos corresponde la aprobación de las leyes. En el caso de la LOE, la falta por parte del gobierno de una mayoría absoluta parlamentaria hizo su papel aún más importante. Tras haber negociado largamente con los componentes de la comunidad educativa y con los representantes autonómicos, el espacio privilegiado de negociación se situó en el Congreso de los Diputados. Es allí donde el proyecto de ley vivió transformaciones, tras sesiones intensas de discusión y búsqueda de acuerdos. Aunque el equipo ministerial que había llevado la dirección del proceso participó activamente en las negociaciones, es evidente que el lugar central fue ocupado por los portavoces de los grupos parlamentarios, quienes cerraron el texto definitivo. En esta última fase de tramitación del texto legal, se modificaron algunas partes del proyecto de ley, no siempre a plena satisfacción de quienes lo habíamos elaborado. Pero estas son las reglas del juego parlamentario y es lógico que la negociación se cerrase en ese ámbito y con ese juego de acuerdos y compromisos.

### ***A MODO DE CONCLUSIÓN***

Una vez aprobada la LOE, los actores de la fase de desarrollo normativo, en la que debían verse plasmados los propósitos de transformación, volvieron a ser el equipo ministerial, los agentes educativos y los responsables autonómicos. Y así se entró en la última fase del proceso.

El caso de la LOE no es sino un ejemplo concreto del modo en que se desarrollan los procesos de transformación. Desde esa perspectiva, puede resultar de interés para conocer de manera más precisa cuáles son los desafíos a los que se enfrentan, los supuestos en que se basan y las dinámicas en que se desenvuelven.

En este trabajo se ha prestado una especial atención a los actores de estos procesos. Como espero que haya podido apreciarse, los actores que intervienen son muchos y variados. No todos ejercen la misma influencia, ni actúan en las mismas fases del proceso, ni su actuación arroja los mismos resultados. Pero todos ellos desempeñan un papel relevante. He tratado aquí de mostrar que el desarrollo de un proyecto de transformación educativa no puede entenderse como un juego de poder en el que unos tratan de conseguir todos sus objetivos a costa de otros, sino que es un juego más delicado, de confrontación y enfrentamiento, sí, pero también de negociación, en ocasiones de acuerdos, y siempre de transacciones. Por eso es tan importante analizar quiénes son esos actores, en qué posición se sitúan y cuáles son sus objetivos.

A lo largo del trabajo se ha visto que existe siempre un riesgo importante, consistente en olvidar a los actores más distantes o no conseguir acercarlos a los espacios donde se toman las decisiones. Es este un problema muy habitual en los proyectos de transformación, sobre el que vale la pena reflexionar, y que se pone de manifiesto reiteradamente cuando estudiamos los procesos de reforma. Sin duda, se trata de un asunto crucial para la política educativa, pero para el que no contamos con soluciones convincentes.

## Referencias

- Blat Gimeno, J. (1992). Apuntes sobre la elaboración y aplicación de la reforma educativa de 1968-1970. *Revista de Educación*, nº extra, 289-296.
- Díez-Hochleitner, R. (1992). La Reforma educativa de la LGE de 1970. Datos para una crónica, *Revista de Educación*, nº extra, 261-278.
- Elmore, R.F. (2004). *School Reform from the Inside Out. Policy, Practice, and Performance*. Cambridge (Mass.): Harvard Education Press.
- Escolano, A. (2000). Las culturas escolares del siglo XX. Encuentros y desencuentros, *Revista de Educación*, nº extra, 201-218.
- Gimeno Sacristán, J. (Comp.). (2006). *La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata – Gobierno de Cantabria, Consejería de Educación.
- Levin, B. (2001). *Reforming Education: From origins to outcomes*. London & New York: Routledge / Falmer.
- MEC (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (2005). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Informe del debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Menor, M. y Moreira, J., (Coords.). (2010). *La reforma experimental de las enseñanzas medias (1983-1987). Crónica de una ilusión*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.
- Pedró, F. y Puig, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Pérez Galán, M. (2001). *L.O.D.E. Intrahistoria de una ley*. S.l.: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Popkewitz, Th.S. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata – Fundación Paideia.
- Sarason, S.B. (2003). *El predecible fracaso de la reforma educativa*. Barcelona: Octaedro.
- Tiana Ferrer, A. (2009). *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.
- (2013). El recurso al debate público en los procesos de reforma educativa: Análisis de la experiencia española (1969-2012), *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 3 (1), 19-41.
- (2016). ¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo se hace una ley realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, *Historia y Memoria de la Educación*, 3, 71-97.
- Tyack, D. y Cuban, L. (1996). *Tinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge (Mass.) & London: Harvard University Press.
- Varela, J. (2007). *Las reformas educativas a debate (1982-2006)*. Madrid: Morata.
- Viñao, A. (1999). Las autobiografías, memorias y diarios como fuente histórico-educativa, *Sarmiento*, 3, 223-253. (Posteriormente reproducido En Ruiz Berrio, J. (Ed.). (2000). *La cultura escolar de Europa. Tendencias históricas emergentes*, (pp. 169-204). Madrid: Biblioteca Nueva).
- (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Morata.
- (2006). El éxito o fracaso de las reformas escolares: condicionantes, limitaciones, posibilidades. En Gimeno Sacristán, J. (Comp.). *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar* (pp. 43-60). Madrid: Morata – Gobierno de Cantabria, Consejería de Educación.

